

*Sygn. akt VII AGa 1103/18*

## WYROK

W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

*Dnia 16 stycznia 2018 r.*

*Sąd Apelacyjny w Warszawie VII Wydział Gospodarczy w składzie:*

*Przewodniczący: SSA Aldona Wapińska*

*Sędziowie: SA Tomasz Szanciło (spr.)*

*SO del. Maciej Kruszyński*

*Protokolant: sekr. sądowy Izabela Nowak*

*po rozpoznaniu w dniu 16 stycznia 2018 r. w Warszawie*

*na rozprawie sprawy z powództwa (...) sp. z o.o. w W.*

*przeciwko Prezesowi Urzędu Transportu Kolejowego*

*o nałożenie kary pieniężnej*

*na skutek apelacji powoda*

*od wyroku Sądu Okręgowego w Warszawie – Sądu Ochrony Konkurencji i Konsumentów*

*z dnia 23 października 2014 r., sygn. akt XVII AmK 16/13*

**I. oddala apelację;**

**II. zasądza od (...) sp. z o.o. w W. na rzecz Prezesa Urzędu Transportu Kolejowego kwotę 990 zł (dziewięćset dziewięćdziesiąt złotych) tytułem zwrotu kosztów zastępstwa procesowego w postępowaniu apelacyjnym i kasacyjnym.**

*Sygn. akt VII AGa 1103/18*

## UZASADNIENIE

Decyzją nr (...) (5) z dnia 19 lipca 2013 r. Prezes Urzędu Transportu Kolejowego (dalej: Prezes (...), Prezes Urzędu), na podstawie art. 14 ust. 4 i art. 66 ust. 2 w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b i art. 14b ust. 1 ustawy z dnia 28 marca 2003 r. o transporcie kolejowym (wówczas: t.j. Dz.U. z 2007 r., nr 16, poz. 94 ze zm., aktualnie: t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 2117 ze zm.; dalej: u.t.k.) nałożył na (...) sp. z o.o. w W. (...) karę pieniężną w wysokości 435.835 zł za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 ustawy z dnia 15 listopada 1984 r. – Prawo przewozowe (wówczas: t.j. Dz.U. z 2012 r., poz. 1173 ze zm., aktualnie: t.j. Dz.U. z 2017 r. poz. 1983 ze zm.; dalej: pr. przew.).

We wniesionym odwołaniu powód (...) zaskarżył powyższą decyzję w całości, zarzucając jej naruszenie:

1) art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a oraz art. 14b ust. 2 u.t.k. przez nałożenie kary pieniężnej przed upływem terminu do usunięcia nieprawidłowości w przedmiocie stwierdzenia stosowania przez powoda praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, określonych w decyzji Prezesa (...) nr (...) z dnia 18 lipca 2013 r.;

2) art. 66 ust. 2b w zw. z art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a oraz art. 14b ust. 2 u.t.k. przez nałożenie kary pieniężnej przed upływem terminu do usunięcia nieprawidłowości w przedmiocie stwierdzenia stosowania przez powoda praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym określonych w decyzji Prezesa (...) z dnia 18 lipca 2013 r., co w konsekwencji doprowadziło do braku rozważenia przez Prezesa (...), czy usunięcie stwierdzonych uchybień może prowadzić do obniżenia wymierzonej kary pieniężnej;

3) art. 66 ust. 2b u.t.k. w zw. z art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. przez zaniechanie przesłuchania podróźnych skarżących się na jazdę pociągów powoda z otwartymi drzwiami, co w konsekwencji doprowadziło do braku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i wydania zaskarżonej decyzji;

4) art. 66 ust. 2b u.t.k. przez nieuwzględnienie zakresu naruszania przepisu zakazującego stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów, czyli braku odniesienia ilości stwierdzonych u powoda nieprawidłowości do łącznej liczby eksploatowanego taboru, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia kary pieniężnej zdecydowanie zawyżonej w stosunku do rozmiaru naruszenia;

5) art. 66 ust. 2b u.t.k. w zw. z art. 7, 77 § 1 i art. 80 k.p.a. przez nieuprawnione potraktowanie działań powoda jako popełnionych umyślnie, co w konsekwencji doprowadziło do nałożenia kary pieniężnej zdecydowanie zawyżonej w stosunku do rozmiaru naruszenia.

Na podstawie tych zarzutów powód wniósł o uchylenie zaskarżonej decyzji w całości oraz zasądzenie kosztów postępowania.

Pozwany wniósł o oddalenie odwołania i zasądzenie od powoda kosztów postępowania według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 23 października 2014 r. r., wydanym w sprawie XVII AmK 16/13, Sąd Okręgowy w Warszawie – Sąd Ochrony Konkurencji i Konsumentów oddalił odwołanie i obciążył powoda kosztami postępowania.

Sąd Okręgowy ustalił, że pismem z dnia 24 maja 2013 r. Prezes (...) zawiadomił (...) o wszczęciu z urzędu postępowania administracyjnego w sprawie nałożenia na tego przewoźnika kary pieniężnej za naruszenie zakazu stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym poprzez niezapewnienie podróźnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa przez dopuszczenie do eksploatacji pojazdów kolejowych, wykorzystywanych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 pr. przew. i wezwał do złożenia informacji dotyczących przychodu osiągniętego w 2012 r. W związku z prowadzonym postępowaniem Prezes (...) dopuścił jako dowód w sprawie decyzję z dnia 20 maja 2013 r., znak (...), oraz akta postępowania administracyjnego wszczętego z urzędu w dniu 23 kwietnia 2013 r. w sprawie stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, znak (...). W wyniku tego powód przedstawił dokumenty zawierające szczegółowe informacje o uzyskanym przychodzie i sytuacji finansowej, posiadanym taborze oraz koniecznych, planowanych wydatkach na modernizację pojazdów kolejowych i staraniach o pozyskanie środków na przeprowadzenie nieplanowanej modernizacji taboru polegającej na zamontowaniu drzwi odskokowo-przesuwnych. W piśmie z dnia 28 maja 2013 r. przewoźnik złożył informacje o działaniach naprawczych, które doprowadziły do usunięcia zagrożenia bezpieczeństwa podróźnych. Wskazał, że w następstwie tych działań Prezes (...) uchylił 9 decyzji o wyłączeniu z eksploatacji poszczególnych elektrycznych zespołów trakcyjnych (...) i stwierdził, iż wobec wyeliminowania nieprawidłowości zagrażających bezpieczeństwu ruchu kolejowego oraz zdrowiu i życiu pasażerów, nie narusza już zakazu stosowania bezprawnych praktyk, o którym mowa w art. 14b ust. 1 u.t.k., więc nakładanie na niego kar pieniężnych w tym stanie faktycznym jest bezprzedmiotowe.

W toku czynności nadzorczych wykonanych przez pracowników (...) w dniach 22 lutego – 14 marca 2013 r. stwierdzono 9 przypadków eksploataowania przez powoda pojazdów kolejowych, które poruszały się z otwartymi drzwiami bocznymi. Do Prezesa (...) wpłynęły także pisma zawierające skargi podróżnych, dotyczące jazdy pociągów (...), w których były otwarte drzwi boczne. Decyzją z dnia 18 lipca 2013 r. Prezes (...) stwierdził stosowanie przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 pr. przew. i nakazał usunięcie nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania wymienionych w niej bezprawnych praktyk w terminie 30 dni. Ta decyzja została doręczona przewoźnikowi w dniu 24 lipca 2013 r., nie została zaskarżona i jest prawomocna. Nadto w lutym i marcu 2013 r. Prezes (...) wydał 8 decyzji o wyłączeniu z eksploatacji (...). Pismem z dnia 4 października 2012 r. pozwany wezwał powoda do niezwłocznego usunięcia we wszystkich eksploatowanych pojazdach kolejowych nieprawidłowości polegających na dopuszczeniu do eksploatacji pociągów z otwartymi podczas jazdy drzwiami wejściowymi.

Na podstawie ustalonego stanu faktycznego Sąd Okręgowy uznał, że odwołanie podlegało oddaleniu. Decyzja z dnia 18 lipca 2013 r. stwierdzała stosowanie przez powoda praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie przeznaczonych do przewozu osób pojazdów kolejowych, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co jest niezgodne z art. 14 ust. 1 pr. przew. i nakazywała usunięcie nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania wymienionych w niej bezprawnych praktyk w terminie 30 dni od jej doręczenia. Natomiast w zaskarżonej decyzji z dnia następnego Prezes (...) nałożył na (...) karę pieniężną z tytułu naruszenia stwierdzonego decyzją z dnia 18 lipca 2013 r.

Zgodnie z art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. karę pieniężną podlega przewoźnik, który narusza zakaz stosowania bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, o którym mowa w art. 14b ust. 1 u.t.k. Praktyka stanowiąca podstawę nałożenia zaskarżoną decyzją kary pieniężnej polegała na niezapewnieniu przez powoda pasażerom, odbywającym podróż pojazdami kolejowymi, w okresie wskazanym w uzasadnieniu decyzji, odpowiednich warunków bezpieczeństwa poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozu osób, w których podczas jazdy były otwarte drzwi boczne. Pozwany wymienił konkretne przypadki eksploataowania pojazdów kolejowych poruszających się z otwartymi drzwiami, które zostały stwierdzone przez upoważnionych pracowników (...) podczas kontroli w dniach 22 lutego, 7, 13 i 14 marca 2013 r. Łącznie stwierdzono w tym okresie 9 przypadków eksploataowania przez powoda pojazdów kolejowych przewożących pasażerów z otwartymi drzwiami bocznymi. Ponadto pozwany powołał się na 19 skarg pasażerów dotyczących przewozu osób pociągami z otwartymi drzwiami. Skargi wpływały do Prezesa (...) w różnym czasie i zawierały informacje o przewozach podróżnych w pojazdach kolejowych w okresie od grudnia 2010 r. do maja 2013 r. Wszystkie zdarzenia będące podstawą do nałożenia zaskarżoną decyzją kary pieniężnej zaistniały zatem przed wydaniem zaskarżonej decyzji.

Podstawowy zarzut dotyczył naruszenia art. 66 ust. 2b w z art. 66 ust. 2a u.t.k. przez wydanie zaskarżonej decyzji przed upływem terminu do usunięcia nieprawidłowości w przedmiocie stwierdzenia stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, określonych w decyzji z dnia 18 lipca 2013 r., co, zdaniem powoda, jednocześnie doprowadziło do braku rozważenia, czy usunięcie stwierdzonych uchybień może prowadzić do obniżenia wymierzonej zaskarżoną decyzją kary pieniężnej. Przepis art. 66 ust. 2a u.t.k. stanowi bowiem, że Prezes (...) może odstąpić od nałożenia kary pieniężnej, jeżeli skutki naruszenia zostały usunięte przez przedsiębiorcę w terminie określonym w decyzji. W ocenie Sądu I instancji, mając na uwadze, że ww. decyzja dotyczyła zdarzeń, które zaistniały w przeszłości, polegających na stosowaniu praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów i nakazywała usunięcie nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania tych praktyk, nie było możliwe zastosowanie przepisu dopuszczającego możliwość odstąpienia od nałożenia na powoda kary pieniężnej. Przewidziane w art. 66 ust. 2a u.t.k. odstąpienie od nałożenia kary pieniężnej jest bowiem możliwe jedynie w przypadku, gdy przedsiębiorca usunie w wyznaczonym terminie zaistniałe skutki naruszenia. Skutki naruszeń stwierdzonych w decyzji z dnia 18 lipca 2013 r., z uwagi na swą specyficzną naturę, nie mogą być w żaden sposób usunięte. Nie istnieje też w

praktyce możliwość usunięcia stwierdzonych naruszeń, do których już doszło, lecz jedynie możliwość usunięcia nieprawidłowości poprzez zaniechanie stosowania praktyk naruszających interesy pasażerów i wyeliminowanie przyczyn ich powstania. Przeprowadzając naprawy i montując blokady napędu drzwi, powód usuwał jedynie przyczyny powstania naruszeń, jednak nie mógł usunąć ich skutków.

Z tego względu zarzuty dotyczące przedwczesnego wydania zaskarżonej decyzji z pominięciem rozważenia, czy przed wydaniem decyzji istniała możliwość obniżenia nakładanej kary pieniężnej, i nieuwzględnienia rzeczywistego zakresu naruszeń Sąd Okręgowy uznał za bezzasadne. Okoliczność usunięcia czy nieusunięcia przez powoda nieprawidłowości stwierdzonych decyzją z dnia 18 lipca 2013 r. nie miała żadnego wpływu na rzeczywisty zakres naruszenia, który nie mógł ulec zmianie w wyniku napraw mechanizmu zamykania drzwi, zamontowania blokad drzwi wagonów lub przeprowadzenia jakichkolwiek innych modernizacji. Tego rodzaju działania można uznać jedynie jako wykonane w ramach nałożonego na (...) w decyzji z dnia 8 lipca 2013 r. obowiązku usunięcia nieprawidłowości, lecz niemające wpływu na zakres naruszeń, który należy uwzględnić przy wydawaniu decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Powód mógłby wpłynąć na rzeczywisty zakres naruszeń, gdyby udowodnił, że naprawy i modernizacja zostały przeprowadzone przed wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie, a taka okoliczność nie została wykazana.

Odnośnie do zarzutu nieprzesłuchania przed wydaniem decyzji osób składających skargi, Sąd I instancji uznał, że okoliczności zaistnienia zdarzeń, których dotyczyły skargi pasażerów, zostały stwierdzone decyzją z dnia 18 lipca 2013 r., a ponieważ ta decyzja jest prawomocna, uzyskały walor dowodu stwierdzonego prawomocną decyzją i nie wymagają przeprowadzenia dowodu w postaci przesłuchania osób składających skargi. Nadto w aktach sprawy znajdują się informacje dotyczące stosowania przez powoda praktyk naruszających interesy pasażerów, ustalone przez upoważnionych pracowników (...), które również uzasadniały wydanie zaskarżonej decyzji. Co więcej, te zarzuty odnoszą się w istocie do decyzji z dnia 18 lipca 2013 r., stwierdzającej stosowanie przez powoda niedozwolonej praktyki, a nie do zaskarżonej decyzji, która została wydana w związku z ustaleniami poczynionymi przed wydaniem prawomocnej już decyzji z dnia 18 lipca 2013 r. W związku z tym zarzut wydania zaskarżonej decyzji bez przesłuchania osób składających skargi na działalność powoda, co miało doprowadzić do braku wszechstronnego rozważenia okoliczności sprawy i wyjaśnienia stanu faktycznego, jest bezpodstawny i nie uzasadnia stanowiska, że wysokość nałożonej kary jest wygórowana i nieadekwatna do popełnionych naruszeń.

Podobnie Sąd Okręgowy ocenił zarzuty powoda dotyczące nieuwzględnienia zakresu naruszenia wskutek braku odniesienia ilości stwierdzonych nieprawidłowości do łącznej liczby eksploatowanego taboru i potraktowania działań (...) jako popełnionych umyślnie, co doprowadziło do nałożenia kary pieniężnej zdecydowanie zawyżonej w stosunku do rozmiaru naruszenia. Informacje o zaistniałych naruszeniach obejmują okres od dnia 1 grudnia 2010 r. do połowy 26 kwietnia 2013 r., a więc okres występowania naruszeń był długotrwały. Nadto działania powoda stwarzały poważne zagrożenia dla zdrowia, a nawet życia podróżnych. Ze względu na obszar działania, liczba przewożonych codziennie pasażerów jest ogromna. Nieprawidłowości w działaniu świadczą o niewłaściwym wykonywaniu przez powoda obowiązków wynikających z zawartej z pasażerami umowy przewozu, co stanowi naruszenie art. 3 ust. 2 i art. 14 ust. 1 pr. przew. Jak również zauważył Prezes (...), do dnia wydania zaskarżonej decyzji powód nie zaprzestał stosowania wskazanych w niej bezprawnych praktyk, o czym świadczą kolejne decyzje o wyłączeniu z eksploatacji zespołów trakcyjnych powoda.

Według Sądu Okręgowego, za uznaniem działań powoda za zawinione przemawia okoliczność, że powód jest licencjonowanym przewoźnikiem, który ma świadomość ciężących na nim obowiązków i był powiadamiany o zaistniałych przypadkach naruszenia interesów pasażerów przez Prezesa (...) i podróżnych składających skargi. Podejmowane przez powoda działania nie doprowadziły jednak do zaprzestania naruszeń. Powód nie może skutecznie powoływać się na zawinione zachowanie samych pasażerów, ponieważ to na nim jako przewoźniku spoczywa obowiązek stworzenia takiej organizacji wykonania przewozu, aby bezpieczeństwo podróżnych nie było zagrożone. Posiadanie licencji na wykonywanie przewozów kolejowych osób jest zobowiązaniem do działania w sposób zgodny z obowiązującymi przepisami prawa. Wynikająca z przepisów ustawy o transporcie kolejowym obiektywna odpowiedzialność uniezależnia możliwość nałożenia kary od winy lub jej braku po stronie przewoźnika. Okoliczności te mają jedynie wpływ na wysokość nałożonej decyzją kary pieniężnej. W ocenie Sądu Okręgowego,

przy wydawaniu zaskarżonej decyzji pozwany prawidłowo uwzględnił wszystkie dyrektywy wymiaru kary. Kara w wysokości 0,05% przychodu powoda w 2012 r. nie jest wygórowana, nie stwarza zagrożenia dla sytuacji finansowej powoda, umożliwiając osiągnięcie ustawowych funkcji kary i jest sygnałem dla pozostałych przewoźników, że naruszanie interesów podróżnych, szczególnie w zakresie zapewnienia bezpieczeństwa, jest niedopuszczalne.

Apelację od powyższego wyroku wniósł powód, zaskarżając go w całości i zarzucając naruszenie:

1) art. 217 § 1 w zw. z art. 233 § 1 k.p.c. oraz 233 § 1 k.p.c. przez oddalenie wniosków dowodowych dotyczących przesłuchania świadków P. W. i P. M., co przyczyniło się do braku zbadania rzeczywistego zakresu naruszeń dotyczących stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa, poprzez wykorzystywanie pojazdów kolejowych przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi oraz przez niezasadne przyjęcie, że działania powoda, polegające na poruszaniu się taboru powoda z otwartymi drzwiami, są zawinione, co w konsekwencji miało wpływ na wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej;

2) art. 233 § 1 k.p.c. przez nieuwzględnienie rzeczywistego zakresu naruszenia przepisów przez powoda wskutek braku odniesienia ilości stwierdzonych nieprawidłowości do łącznej liczby eksploatowanego taboru oraz pominięcia przy ocenie okoliczności dotyczących podmiotu naruszającego prawo, co w konsekwencji miało wpływ na wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej;

3) art. 66 ust. 2b u.t.k. przez jego niewłaściwe zastosowanie i nieuwzględnienie rzeczywistego zakresu naruszeń dotyczących stosowania przez powoda bezprawnych praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów w transporcie kolejowym, polegających na niezapewnieniu podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa przez wykorzystywanie pojazdów kolejowych, przeznaczonych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszają się z otwartymi drzwiami bocznymi, co w konsekwencji miało wpływ na wysokość nałożonej na powoda kary pieniężnej.

W konsekwencji powód wniósł o dopuszczenie i przeprowadzenie dowodów wskazanych w apelacji oraz o uchylenie zaskarżonego wyroku w całości i przekazanie sprawy do ponownego rozpoznania Sądowi Okręgowemu w Warszawie, ewentualnie zmianę zaskarżonego wyroku przez uwzględnienie odwołania powoda i zmniejszenie nałożonej kary pieniężnej, a także zasądzenie kosztów procesu za obie instancje według norm przepisanych.

Wyrokiem z dnia 2.12.2015 r., wydanym w sprawie VI ACa 1797/14, zmienił zaskarżony wyrok Sądu Okręgowego w ten sposób, że uchylił decyzję Prezesa (...) i obciążył go kosztami procesu za obie instancje.

W uzasadnieniu Sąd Apelacyjny stwierdził, że niedopuszczalne jest wydawanie decyzji nakładającej na przewoźnika karę pieniężną w oparciu o art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. przed upływem terminu na usunięcie nieprawidłowości wyznaczonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. Sankcje nakładane na przewoźników kolejowych na podstawie art. 66 ust. 1 u.t.k. mają doprowadzić do sytuacji, w której działalność przewoźnika będzie prowadzona zgodnie z przepisami tej ustawy. Przyjęcie odrębnej wykładni powodowałoby, że wyznaczony przewoźnikowi termin na usunięcie nieprawidłowości stałby się praktycznie bezprzedmiotowy, ponieważ Prezes (...) i tak mógłby nałożyć na niego karę pieniężną, niezależnie od podjęcia przez przewoźnika jakichkolwiek działań w określonym terminie. Takie stanowisko znajduje potwierdzenie w instytucji odstąpienia od wymierzenia kary, której jedną z przesłanek jest usunięcie przez przedsiębiorcę skutków naruszenia w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. Dopiero po upływie terminu na usunięcie skutków naruszenia Prezes (...) jest w ogóle w stanie określić, czy w konkretnym przypadku istnieją podstawy do odstąpienia od nałożenia kary. Przyjęcie odmiennego stanowiska, prezentowanego przez pozwanego, prowadziłoby do niemożliwych do zaakceptowania wniosków, że jest on uprawniony do nałożenia kary pieniężnej przed upływem terminu określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 pkt 2 u.t.k. oraz że w takich okolicznościach nie jest w stanie miarodajnie ocenić ewentualnych podstaw do odstąpienia od nałożenia kary.

Zdaniem Sądu Apelacyjnego, nie można także ograniczać zastosowania odstąpienia od wymierzenia kary jedynie do sytuacji, w których możliwe jest usunięcie skutków naruszenia, ponieważ jeżeli przewoźnik podejmuje działania zmierzające do usunięcia nieprawidłowości, to tym samym dąży do usunięcia skutków naruszenia. Usunięcie skutków naruszenia musi być więc rozumiane jako wyeliminowanie przyczyn takiego stanu rzeczy, tj. zaprzestanie wykonywania przewozów pojazdami narażającymi pasażerów na niebezpieczeństwo, co doprowadziło do usunięcia na przyszłość skutku w postaci tego narażenia.

Skargę kasacyjną od powyższego wyroku Sądu Apelacyjnego wniósł Prezes (...), zaskarżając go w całości i wnosząc o jego zmianę i oddalenie odwołania powoda oraz zasądzenie kosztów zastępstwa procesowego, ewentualnie o uchylenie zaskarżonego wyroku i przekazanie sprawy Sądowi Apelacyjnemu do ponownego rozpoznania, z uwzględnieniem rozstrzygnięcia o kosztach. Prezes (...) zarzucił naruszenia prawa materialnego, tj. art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b oraz art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a u.t.k., a także naruszenia prawa procesowego, tj. art. 233 § 1 k.p.c.

W odpowiedzi na skargę kasacyjną powód wniósł o jej oddalenie i zasądzenie kosztów procesu w postępowaniu kasacyjnym.

Wyrokiem z dnia 31 maja 2017 r., wydanym w sprawie III SK 27/16, Sąd Najwyższy uchylił zaskarżony wyrok Sądu Apelacyjnego i przekazał sprawę temu Sądowi do ponownego rozpoznania wraz z rozstrzygnięciem o kosztach postępowania kasacyjnego.

Sąd Najwyższy wskazał, że zgodnie z art. 13 ust. 6 u.t.k., na podstawie którego została wydana decyzja z dnia 18 lipca 2013 r., w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów z zakresu transportu kolejowego, Prezes (...) wydawał decyzję określającą zakres naruszenia oraz termin usunięcia nieprawidłowości. Przepis ten znajdował zastosowanie także w przypadku naruszenia zakazu, o którym mowa w art. 14b ust. 1 u.t.k., tj. zakazu stosowania praktyk naruszających zbiorowe interesy pasażerów. Stosując unormowania wynikające z tych przepisów, pozwany najpierw wszczął postępowanie w sprawie stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy, które zostało zakończone wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie, wskazującej istotę i zakres tego naruszenia oraz wyznaczającej przedsiębiorcy termin na usunięcie stwierdzonych nieprawidłowości (decyzja z dnia 18 lipca 2013 r.). Prezes (...) wszczął również postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za zachowanie, które polegało na dopuszczeniu do eksploatacji pojazdów kolejowych, wykorzystywanych do przewozu osób, które w czasie jazdy poruszały się z otwartymi drzwiami bocznymi. Z systematyki ustawy o transporcie kolejowym i opisanej powyżej praktyki Prezesa (...) wynika, że stwierdzenie naruszenia oraz nałożenie kary pieniężnej następowało w dwóch formalnie odrębnych postępowaniach, powiązanych funkcjonalnie, podmiotowo i przedmiotowo. Przepisy obligowały bowiem Prezesa (...) do wydania decyzji na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k., a jednocześnie nakładały na niego obowiązek wydania decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Analogicznie jak w przypadku prawa energetycznego i prawa telekomunikacyjnego, stwierdzenie zachowania odpowiadającego przesłankom poszczególnych jednostek redakcyjnych art. 66 ust. 1 u.t.k. obliguje Prezesa (...) do wszczęcia postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej. Dopiero w toku takiego postępowania pozwany mógł skorzystać z uznaniowej kompetencji do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej, na zasadach określonych w art. 66 ust. 2a u.t.k. Skoro zgodnie z art. 66 ust. 2a u.t.k., Prezes (...) może odstąpić o nałożenia kary pieniężnej, jeżeli skutki naruszenia art. 66 ust. 1 u.t.k. zostały usunięte przez przedsiębiorcę w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k., a taka decyzja jest wydawana w przypadku stwierdzenia naruszenia przepisów ustawy, to zasadne jest założenie, że niedopuszczalne było stwierdzenie naruszenia przepisów ustawy jedynie w decyzji o nałożeniu kary pieniężnej. Tłumaczy to dlaczego Prezes (...) wydał najpierw decyzję z art. 13 ust. 6 u.t.k., a dopiero po stwierdzeniu w tej decyzji naruszenia przepisów wydał decyzję z art. 66 ust. 1 i 2 u.t.k., choć względy ekonomii procesowej przemawiałyby za przeprowadzeniem jednego postępowania zakończonego decyzją, która: 1) stwierdza naruszenie; 2) nakazuje jego usunięcie; 3) rozstrzyga o karze pieniężnej. Wymagałoby to jednak innego ukształtowania przesłanek zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k.

Na tle przywołanych powyżej przepisów ustawy (w brzmieniu sprzed nowelizacji, która weszła w życie z dniem 30.12.2016 r.), które zastosowano w taki sposób, że najpierw stwierdzono naruszenie i orzeczono sankcję administracyjną w postaci nakazu usunięcia „nieprawidłowości” w wyznaczonym terminie, a po przeprowadzeniu

odrębnego postępowania nałożono karę pieniężną za uprzednio stwierdzone naruszenie, powstał – zdaniem Sądu Najwyższego – problem prawny dotyczący czasowej korelacji zakończenia obu postępowań. Rozstrzygnięcia wymaga bowiem kwestia, czy decyzja o nałożeniu kary pieniężnej mogła zostać wydana dopiero po upływie terminu na usunięcie nieprawidłowości, wyznaczonego w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k., a w przypadku negatywnej odpowiedzi na to pytanie – czy wydanie decyzji o nałożeniu kary pieniężnej przed upływem tego terminu prowadzi do takiej wady tej decyzji, która nie może zostać konwalidowana na etapie postępowania sądowego. Sąd II instancji przyjął założenie, zgodnie z którym wydanie decyzji nakładającej na przewoźnika karę pieniężną na podstawie art. 66 ust. 1 pkt 5 lit. b u.t.k. jest możliwe dopiero po upływie terminu na usunięcie nieprawidłowości, określonego w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k., ponieważ „kara pieniężna jest środkiem ostatecznym, który powinien być stosowany dopiero wówczas, gdy przewoźnik nie zastosuje się do nakazu wynikającego z decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 u.t.k.”. Sąd Najwyższy nie podzielił tego stanowiska i choć zgodził się, że wskazane byłoby powstrzymanie się przez Prezesa (...) z zakończeniem postępowania w sprawie nałożenia kary pieniężnej do upływu terminu wyznaczonego w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k., to jednak stwierdził, że przepisy tej ustawy nie nakładają formalnie na organ regulacji rynku kolejowego obowiązku takiego wstrzymania się od działania. Nie można w rezultacie mówić o proceduralnym związaniu organu regulacyjnego co do kolejnych etapów postępowania, które muszą zostać wyczerpane, zanim „odblokowana” zostanie możliwość skorzystania z przysługującej mu kompetencji do nałożenia kary pieniężnej. Treść ustawy o transporcie kolejowym w tym zakresie odbiega od regulacji tzw. postępowania kontrolnego w prawie telekomunikacyjnym i jego wpływu na postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej.

W dalszej kolejności Sąd Najwyższy uwzględnił, że do osiągnięcia celu jakim kierował się Sąd II instancji (zapewnienie karanemu przedsiębiorcy możliwości weryfikacji przesłanek odstąpienia od wymierzenia kary), nie jest konieczne uchylene decyzji. Chociaż zasadą jest, że w sprawie sądowej z odwołania od decyzji regulatora rynku ma znaczenie stan faktyczny i prawny na dzień wydania skarżonej decyzji, to od tej zasady istnieją pewne wyjątki. Pozwalają one na zastosowanie art. 316 § 1 k.p.c. i uwzględnienie na etapie postępowania sądowego okoliczności nieuwzględnionej na etapie postępowania administracyjnego (z tego powodu, że w dacie wydania decyzji nie upłynął termin na usunięcie naruszeń), jaką jest terminowe usunięcie skutków naruszenia przez adresata decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k. Skoro bowiem Prezes (...) miał kompetencję do odstąpienia od wymierzenia kary, jeżeli skutki naruszenia zostały usunięte w terminie wskazanym w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k., to usunięcie takich skutków przez przedsiębiorcę w terminie wyznaczonym w decyzji wydanej na podstawie tego ostatniego przepisu, lecz już po wydaniu decyzji w przedmiocie nałożenia kary pieniężnej, uprawnia sąd orzekający w sprawie z odwołania od decyzji regulatora to uwzględnienia tej okoliczności przy rozpoznawaniu odwołania od decyzji nakładającej karę pieniężną.

Nie podzielać stanowiska Sądu II instancji w przedmiocie konieczności uchylene decyzji w przedmiocie kary Prezesa (...) jako przedwczesnej (z powodu wydania jej przez upływem terminu na usunięcie skutków naruszenia), Sąd Najwyższy uwzględnił także, że takie uchylene wywołuje jedynie skutek kasatoryjny co do zaskarżonej decyzji. W wyniku uchylene decyzji sprawa wraca do organu regulacji, który może ponownie zakończyć postępowanie w sprawie nałożenia kary pieniężnej za naruszenie przepisów ustawy, stwierdzone w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k., decyzją o takiej samej treści (co do samego ukarania przedsiębiorcy oraz co do wysokości kary). Od takiej decyzji jej adresatowi będzie przysługiwało ponownie odwołanie i sprawa kolejny raz będzie toczyła się przed sądami, choć miałyby zostać zakończona już w postępowaniu z odwołania od pierwszej decyzji. Tymczasem zastosowanie art. 316 § 1 k.p.c. w opisany sposób służy realizacji postulatów sprawnego i ekonomicznie prowadzonego postępowania odwoławczego, zapewniając jednocześnie odpowiednie gwarancje proceduralne podmiotowi, na którego została nałożona kara pieniężna (sprowadzające się do uwzględnienia przesłanek art. 66 ust. 2a u.t.k., które nie mogły zostać zastosowane ze względu na pośpiech Prezesa (...)), pozwalając jednocześnie na uwzględnienie celu art. 66 ust. 2a u.t.k., jakim jest nakłonienie adresata decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k. do terminowego jej wykonania.

Uznając zarzut naruszenia art. art. 66 ust. 1 pkt 5 i ust. 2a u.t.k. za zasadny, Sąd Najwyższy uwzględnił również, że w świetle systematyki ustawy o transporcie kolejowym, analogicznie jak w przypadku prawa telekomunikacyjnego i prawa energetycznego, zasadą jest nakładanie kar pieniężnych za naruszenia enumeratywnie wyliczone w art. 66 ust. 1 u.t.k. Wybrana przez ustawodawcę konstrukcja prawna sankcji w tej ustawie odbiega od przyjętej w ustawie

antymonopolowej, gdzie nałożenie kary jest fakultatywne. W tej sytuacji odstąpienie od nałożenia kary jest wyjątkiem i wymaga działania prawodawcy. Jego wolą wyrażoną w art. 66 ust. 2a u.t.k., w brzmieniu istotnym dla rozpoznania skargi kasacyjnej pozwanego, przyznano Prezesowi (...) uznaniową kompetencję do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej. Skorzystanie z tej kompetencji jest możliwe, gdy usunięto skutki naruszenia (stwierzonego w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k.), a usunięcie mieściło się w terminie określonym w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k. Skoro odstąpienie od wymierzenia kary pieniężnej za czyny objęte zakresem normowania art. 66 ust. 1 u.t.k. jest wyjątkiem od zasady, to wbrew stanowisku Sądu II instancji, zakres sformułowania „usunięcie skutków naruszenia” należy rozumieć wąsko. Zwrot ten nie jest tożsamy z zaprzestaniem naruszenia, czy z usunięciem nieprawidłowości (w terminie określonym w decyzji z art. 13 ust. 6 u.t.k.). W różnych ustawach regulacyjnych prawodawca posłużył się zróżnicowanymi przesłankami odstąpienia od wymierzenia kary (art. 56 ust. 6a prawa energetycznego i art. 209 ust. 1a prawa telekomunikacyjnego). Uwzględniając różnorodność przesłanek odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej w prawie regulacyjnym oraz szanując autonomię prawodawcy w zakresie określenia przesłanek nakładania kar pieniężnych na adresatów zakazów i nakazów o charakterze administracyjnym oraz kompetencję do określenia warunków odstąpienia przez organ regulacyjny od orzeczenia kary pieniężnej, Sąd Najwyższy uznał, że zakres zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k. jest wąski i dotyczy tylko pewnej kategorii zachowań sankcjonowanych na podstawie art. 66 ust. 1 u.t.k. To stanowisko jest zbieżne z poglądami wyrażanymi już w piśmiennictwie, zgodnie z którymi treść art. 66 ust. 2a u.t.k. sugerowała, że „odstąpienie od nałożenia kary może dotyczyć tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną, które mają charakter skutkowy”. Nie można więc podzielić poglądu Sądu II instancji, że temu sformułowaniu należy nadać znaczenie analogiczne do „usunięcia nieprawidłowości” z art. 13 ust. 6 u.t.k. O ile „usunięcie nieprawidłowości” w przypadku naruszenia zbiorowych praw pasażerów, jakie przypisano powodowi, może polegać na wycofaniu z eksploatacji składów z wadliwie działającym mechanizmem zamykania drzwi albo modernizacji mechanizmu, o tyle takie działania nie są „usunięciem skutków naruszenia”. Dodatkowo Sąd Najwyższy uwzględnił, że kara pieniężna została nałożona na powoda za uchybienie obowiązków w zakresie bezpieczeństwa pasażerów, a więc za zachowanie, które zasługuje na szczególnie naganną ocenę. W tych okolicznościach Sąd Najwyższy nie znalazł podstaw dla potwierdzenia dokonanej przez Sąd II instancji rozszerzającej wykładni sformułowania „usunięcie skutków naruszenia” z art. 66 ust. 2a u.t.k.

### **Przy ponownym rozpoznaniu sprawy Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:**

Apelacja powoda była niezasadna.

Sąd Apelacyjny podziela ustalenia faktyczne Sądu Okręgowego, szczegółowo opisane w uzasadnieniu zaskarżonego wyroku i przyjmuje je za własne. Stan faktyczny w zakresie istotnym dla rozstrzygnięcia nie był zresztą sporny między stronami. Te ustalenia nie naruszały zasady oceny materiału dowodowego wynikającej z art. 233 § 1 k.p.c. Sprawia to, że nie zachodzi potrzeba powtarzania szczegółowych ustaleń faktycznych (zob. np. postanowienie SN z dnia 22.04.1997 r., II UKN 61/97, OSNAP 1998, nr 3, poz. 104, wyrok SN z dnia 8.10.1998 r., II CKN 923/97, OSNC 1999, nr 3, poz. 60). W związku z tym niezasadny był zarzut naruszenia przez Sąd Okręgowy art. 217 § 1 i art. 233 § 1 k.p.c. przez oddalenie wniosków dowodowych dotyczących przesłuchania świadków P. W. i P. M., jak i Sąd Apelacyjny oddalił te wnioski zgłoszone ponownie w apelacji, a to z uwagi na treść art. 217 § 3 w zw. z art. 391 § 1 k.p.c. Świadkowie mieliby być słuchani na okoliczność „możliwych przyczyn jazdy taboru powódki z otwartymi drzwiami oraz działań podejmowanych przez powódkę mających na celu wyeliminowanie przypadków jazdy taboru powódki z otwartymi drzwiami”. Nadto powód sprecyzował, że zeznaniami tych świadków chciał wykazać, iż działania naprawcze w zakresie drzwi bocznych były podejmowane przed wydaniem decyzji stwierdzającej naruszenie, a nadto, że działania powoda miały charakter nieumyślny (k. 106-107).

Trzeba zauważyć, że pozwany nie kwestionował, że mogły zdarzyć się podnoszone przez (...) w toku postępowania administracyjnego wypadki awarii układów drzwiowych z uwagi na zimowe warunki, jak i tego, że pasażerowie mogli przytrzymywać drzwi nogą, otwierać na siłę lub przy pomocy dźwigu awaryjnego otwierania. O ile niektóre okoliczności nie obciążają powoda (ta druga), to nie z tej przyczyny została nałożona na niego kara pieniężna. Bezsporne było bowiem, że drzwi w pociągach miały niesprawne mechanizmy, co wynikało z prawomocnej decyzji z dnia 18 lipca 2013 r., z której nota bene (...) wywodziły pozytywne dla siebie skutki prawne, gdyż uważały, że pozwany



nie miał prawa nałożyć kary pieniężnej zanim nie zostaną wykonane zalecenia z tej decyzji, a więc nie zostaną usunięte usterki, które narażają pasażerów na utratę zdrowia, a nawet życia. Co więcej, przykładowo w okresie luty – maj 2013 r. Prezes (...) wydawał decyzje wyłączające z eksploatacji (...), gdyż były one eksploatowane z niesprawnym układem zamykania drzwi bocznych. W wyniku działań podejmowanych przez spółkę, a mianowicie montowania blokad przed otwarciem drzwi w czasie jazdy, działających powyżej 5 km/h i systemu informującego maszynistę o niedomkniętych drzwiach, przy jednoczesnym zobowiązaniu ze strony spółki, że do końca 2013 r. wszystkie pojazdy (...) mają być wyposażone w tego typu rozwiązania (pismo powoda z dnia 17 czerwca 2013 r. k. 60 akt adm., zakres modernizacji w załączniku nr 1 k. 63 akt adm.), były wydawane decyzje uchylające decyzje wyłączające (...) z eksploatacji (decyzje wraz z decyzjami uchylającymi k. 9-12, 107-145 akt adm.).

Powyższe okoliczności nie były kwestionowane na żadnym etapie postępowania, były bezsporne pomiędzy stronami, a więc zastosowanie miał art. 230 k.p.c., co oznacza, że bezprzedmiotowe było słuchanie na nie świadków. Nie chodziło tu bowiem o sporność co do stanu faktycznego, ale o subsumpcję stanu faktycznego w odniesieniu do konkretnych przepisów prawa, w szczególności w kontekście nałożonej kary pieniężnej, i w ogóle możliwości jej nałożenia w związku z wydaniem w dniu 18 lipca 2013 r. decyzji nr (...). Chodziło więc o prawną ocenę zaistniałych zdarzeń, a nie ustalenia w zakresie stanu faktycznego. Taki charakter, a więc dotyczący kwestii prawnej, ma wprost również wniosek w zakresie wykazania nieumyślności w działaniu powoda.

Jak wskazano powyżej, bezsporne było i czego (...) nie kwestionowały, że powód dopuścił się zarzucanego mu czynu. Zgodnie bowiem z art. 14 ust. 1 pr. przew., przewoźnik jest obowiązany do zapewnienia podróżnym odpowiednich warunków bezpieczeństwa i higieny oraz wygody i należytej obsługi. Słusznie Sąd I instancji uznał, że nie było podstaw do odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na podstawie art. 66 ust. 2a u.t.k., zgodnie z którym, Prezes (...) może odstąpić od nałożenia kary, o której mowa w ust. 2, jeżeli skutki naruszenia przez przedsiębiorcę przepisu ust. 1 zostały przez niego usunięte w terminie określonym w decyzji wydanej na podstawie art. 13 ust. 6 ustawy. Jak wskazał Sąd Najwyższy w powołanym wyroku z dnia 31 maja 2017 r., czym Sąd Apelacyjny jest związany w niniejszej sprawie, zakres zastosowania art. 66 ust. 2a u.t.k. jest wąski i dotyczy tylko pewnej kategorii zachowań sankcjonowanych na podstawie art. 66 ust. 1 u.t.k., co jest zbieżne z poglądami wyrażanymi już w piśmiennictwie, zgodnie z którymi, treść art. 66 ust. 2a u.t.k. sugeruje, że „odstąpienie od nałożenia kary może dotyczyć tych naruszeń prawa, zagrożonych karą pieniężną, które mają charakter skutkowy”. W konsekwencji, Sąd Najwyższy nie podzielił poglądu, zgodnie z którym, sformułowaniu zawartemu w art. 66 ust. 2a u.t.k. należy nadać znaczenie analogiczne do „usunięcia nieprawidłowości” z art. 13 ust. 6 u.t.k. O ile „usunięcie nieprawidłowości” w przypadku naruszenia zbiorowych praw pasażerów, jakie przypisano powodowi, może polegać na wycofaniu z eksploatacji składów z wadliwie działającym mechanizmem zamykania drzwi albo modernizacji mechanizmu, o tyle działania takie nie są „usunięciem skutków naruszenia”.

Dodać jedynie należy, że niemożności odstąpienia od nałożenia kary pieniężnej na powoda w realiach niniejszej sprawy nie sprzeciwia się tzw. zasada proporcjonalności, która szczególnie naciska na adekwatność celu i środka użytego do jego osiągnięcia (zob. wyrok TK z dnia 27.04.1999 r., P 7/98, OTK 1999, nr 4, poz. 72). Zgodnie z poglądami wyrażanymi w literaturze przedmiotu, oznacza to, że spośród możliwych (i zarazem legalnych) środków oddziaływania należałoby wybierać środki skuteczne dla osiągnięcia założonych celów, a zarazem możliwie najmniej uciążliwe dla podmiotów, wobec których mają być zastosowane, lub dolegliwe w stopniu nie większym niż jest to niezbędne dla osiągnięcia założonego celu (zob. S. Wronkowska, Zarys koncepcji państwa prawnego w polskiej literaturze politycznej i prawnej w: Polskie dyskusje o państwie prawa, pod red. S. Wronkowskiej, Warszawa 1995, s. 74). Trzeba bowiem podkreślić, że kara pieniężna została nałożona na powoda za uchybienie obowiązków w zakresie bezpieczeństwa pasażerów, a więc za zachowanie, które zasługuje na szczególnie naganną ocenę.

Przechodząc do zarzutów dotyczących wysokości kary pieniężnej należy wskazać, że w art. 66 ust. 2b u.t.k. zostały podane kryteria, które Prezes (...) ma obowiązek uwzględnić, ustalając wysokość kary pieniężnej, tj. zakres naruszenia przepisu, dotychczasową działalność podmiotu oraz jego możliwości finansowe. Do tego trzeba mieć na względzie, że w orzecznictwie Sądu Najwyższego utrwalony jest pogląd, iż w sprawach o nałożenie kary pieniężnej należy stosować określone gwarancje dla strony właściwe prawu karnemu (zob. wyroki SN: z dnia 14 kwietnia 2010 r. III SK 1/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 288, z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, Lex nr 622205 i z dnia 21 kwietnia 2011 r., III

SK 45/10, Lex nr 901645). W orzecznictwie wskazuje się, że kary pieniężne nakładane przez organy regulacji rynku nie mają charakteru sankcji karnych, jednakże w zakresie, w jakim dochodzi do wymierzenia przedsiębiorcy takiej kary, zasady sądowej weryfikacji prawidłowości orzeczenia organu regulacyjnego powinny odpowiadać wymaganiom analogicznym do obowiązujących sąd orzekający w sprawie karnej (zob. np. wyroki SN: z dnia 14 stycznia 2010 r., III SK 1/10, OSNP 2011, nr 21-22, poz. 288, z dnia 1 czerwca 2010 r., III SK 5/10, Lex nr 622205, z dnia 21 września 2010 r., III SK 8/10, OSNP 2012, nr 3-4, poz. 52, z dnia 4 listopada 2010 r., III SK 21/10, Lex nr 737390 i z dnia 5 stycznia 2011 r., III SK 32/10, ZNSA 2011, nr 3, s. 121). Kara administracyjna nie stanowi odpłaty za popełniony czyn, lecz ma charakter środka przymusu służącego zapewnieniu realizacji wykonawczo-zarządzających zadań administracji agregowanych przez pojęcie interesu publicznego (zob. wyrok TK z dnia 31 marca 2008 r., SK 75/06, OTK-A 2008, nr 2, poz. 30). Sankcje administracyjne służą prewencji, zniechęcając do naruszenia obowiązków oraz skłaniając ukaranego do zapobieżenia powtórnemu naruszeniu obowiązków w przyszłości (zob. wyrok TK z dnia 14 października 2009 r., Kp 4/09, OTK-A 2009, nr 9, poz. 134). Sąd bierze więc pod uwagę prawo przedsiębiorcy do obrony analogicznie do sądu karnego, przed którym oskarżyciel, aby uzyskać sądowe potwierdzenie oskarżenia, musi zwłaszcza wykazać bezzasadność wyjaśnień oskarżonego (zob. wyrok SN z dnia 21 października 2010 r., III SK 7/10, OSNP 2012, nr 3-4, poz. 53).

Ustalając wysokość kar pieniężnych nakładanych przez organ regulacyjny, należy zatem wziąć pod uwagę również stopień społecznej szkodliwości czynu, przy ocenie którego, zgodnie z art. 115 § 2 k.k., bierze się pod uwagę: rodzaj i charakter naruszonego dobra, rozmiary wyrządzonej szkody, sposób i okoliczności popełnienia czynu, wagę naruszonych obowiązków, postać zamiaru, motywację sprawcy oraz rodzaj naruszonych reguł ostrożności i stopień ich naruszenia. Jest to zamknięty katalog kryteriów oceny stopnia szkodliwości społecznej czynu, zaś dominujące znacznie mają okoliczności z zakresu strony przedmiotowej, do której dołączono dwie przesłanki strony podmiotowej, to jest postać zamiaru i motywację sprawcy (zob. wyrok SN z dnia 25 czerwca 2008 r., V KK 1/08, R-OSN KW 2008, poz. 1325). Należy zaś uwzględnić wszystkie kryteria oceny stopnia szkodliwości społecznej czynu, ponieważ ma to być całościowa ocena, uwzględniająca całokształt okoliczności wymienionych w art. 115 § 2 k.k. (zob. wyrok SN z dnia 5 grudnia 2012 r., III KK 66/12, Lex nr 1243049). Niemniej w orzecznictwie wskazuje się, że chociaż o stopniu społecznej szkodliwości mają decydować wyłącznie okoliczności związane z czynem, to podstawowe znaczenie mają rodzaj i charakter naruszonego przez oskarżonego dobra chronionego prawem, rozmiar wyrządzonej i grożącej szkody oraz zamiar i motywacja sprawcy (zob. wyrok SN z dnia 11 kwietnia 2011 r., IV KK 382/10, Lex nr 846390). Z kolei okoliczności popełnienia czynu, o których mowa w art. 115 § 2 k.k., to czas i miejsce popełnienia czynu oraz kontekst sytuacyjny zachowania się sprawcy (zob. postanowienie SN z dnia 1 kwietnia 2009 r., V KK 378/08, Lex nr 507961).

Przekładając powyższe na realia niniejszej sprawy trzeba wskazać, że kara pieniężna nałożona na powoda mieściła się w granicach przewidzianych w art. 66 ust. 2 u.t.k., czyli wynosiła do 2% rocznego przychodu przedsiębiorcy, osiągniętego w poprzednim roku kalendarzowym. Ponieważ przychód spółki w 2012 r. wyniósł 807.102.439,69 zł (CIT k. 15-21, 45-51 akt adm.), w tym przychody ze sprzedaży biletów i usług przewozowych wyniosły 177.047.932,89 zł (pismo powoda z dnia 18 czerwca 2013 r. k. 55 akt adm.), to kara pieniężna w niniejszej sprawie mogła wynieść maksymalnie 16.142.048,79 zł. Nałożona przez pozwanego kara wyniosła zatem zaledwie 0,05% przychodu i 2,7% maksymalnego wymiaru kary, a więc była relatywnie niska.

Należy zgodzić się z oceną dokonaną przez pozwanego i Sąd Okręgowy odnośnie do przesłanek nałożenia kary pieniężnej, a w konsekwencji – jej wysokości. W szczególności należy wziąć pod uwagę charakter naruszonego dobra, tj. zdrowie, a potencjalnie i życie pasażerów. Chodziło więc o najważniejsze dobro podlegające ochronie prawnej, tym bardziej, że praktyka miała charakter długotrwały, jako że nie było sporu, iż trwała przynajmniej od 2010 r. i miała miejsce nadal w dacie wydania zaskarżonej decyzji. Faktem jest, że (...) wykonywały przeglądy P2, montowały blokady przed otwarciem drzwi w czasie jazdy, działające powyżej 5 km/h i system informujący maszynistę o niedomkniętych drzwiach, a nadto zadeklarowały, że do końca 2013 r. wszystkie pojazdy (...) zostaną wyposażone w tego typu rozwiązania (pismo powoda z dnia 17 czerwca 2013 r. k. 60 akt adm.), a tak długi okres naprawy taboru tłumaczyły brakiem stosownych środków finansowych. Faktem jest również, że w wyniku tych działań stan taboru się poprawiał, o czym świadczyły decyzje uchylające wyłączenia poszczególnych (...) z eksploatacji. Prezes (...) uwzględnił więc

działania podejmowane przez powodową spółkę. Niemniej brak środków finansowych na naprawę taboru kolejowego, który był podstawowym narzędziem służącym spółce do wykonywania działalności gospodarczej, nie może w żaden sposób usprawiedliwiać przedsiębiorcy, który odpowiada za swój stan majątkowy, w tym finansowy i nie może przerzucać na inne podmioty nieprawidłowości w tym przedmiocie. Przedsiębiorca odpowiada tu za własny czyn. To samo dotyczy kwestii wyprodukowania większości taboru w latach 80-tych i wrażliwości układów drzwiowych na zimowe warunki, jak i zdarzających się wypadków otwierania drzwi przez pasażerów, gdyż wagony powinny być tak zabezpieczone, aby nie było to możliwe. A mimo takiego stanu taboru i wiedzy o nieprawidłowościach w jego funkcjonowaniu, przedsiębiorca kontynuował działalność za ich pomocą, a więc słusznie pozwany uznał, że można tu mówić o umyślnym działaniu w zamiarze ewentualnym („godzeniu się”), a przynajmniej rażącym niedbalstwie, jeżeli weźmie się pod uwagę treść art. 355 § 2 k.c., czyli tzw. podwyższony miernik staranności w wykonywanej zawodowo działalności gospodarczej. Oczywistym jest, że nawet gdyby uwzględnić tylko „normalną” należytą staranność (art. 355 § 1 k.c.), wykonywanie przewozów niesprawnym taborem stanowi jej naruszenie. Przy należytej staranności w podwyższonym mierniku niedbalstwo po stronie powoda było bardzo rażące i nie można zarzucić pozwanemu, że takie zachowanie powoda rozpatrywał z punktu widzenia winy umyślnej w zamiarze ewentualnym. Nie zmieniają tego ww. działania K M nakierowane na wyeliminowanie istniejących problemów. Jednak tak naprawdę Prezes (...) zwrócił uwagę przede wszystkim na to w kontekście naruszonego dobra oraz powoływania się przez spółkę na winę osób trzecich i złe warunki atmosferyczne, przy jednoczesnym podejmowaniu niewystarczających środków celem wyeliminowania nieprawidłowości w funkcjonowaniu taboru, przy czym uwzględnił również przy określeniu wymiaru kary, że powód takie działania jednak podejmował.

Nie można zapominać, że skutki naruszenia zasad bezpieczeństwa przez przewoźnika kolejowego są nieodwracalne (nie ma możliwości, aby podróż określonej liczby pasażerów, w określonym czasie odbyła się przy zachowaniu odpowiednich warunków bezpieczeństwa), a co więcej, skala naruszenia i zakres podmiotów objętych naruszeniem były znaczne, gdyż spółka świadczy usługi na całym obszarze województwa (...). Z drugiej jednak strony, jak słusznie podnosił powód, chodziło o niewielką tylko część taboru, co w pewnym stopniu ograniczyło możliwość naruszenia zdrowia lub życia pasażerów. Jednak gdyby wady dotyczyły większej części taboru, to kara byłaby znacznie wyższa, z całą pewnością nie byłaby zbliżona do dolnych granic, w jakich mogła zostać nałożona. Jednocześnie spółka nie osiągnęła żadnego zysku z tej praktyki. Chociaż więc (...) prowadziły działalność za pomocą wadliwego taboru, to tak naprawdę mogły stracić wizerunkowo, a nadto mogły być narażone na ewentualne roszczenia ze strony pasażerów (aczkolwiek tych okoliczności strona powodowa nie podnosiła ani tym bardziej nie wykazała). Nie można więc mówić, aby działanie spółki zasługiwało na dodatkowe potępienie z tego punktu widzenia.

Należy również zauważyć, że pozwany – ustalając wysokość kary pieniężnej – uwzględnił inne niezbędne okoliczności, a mianowicie – oprócz tego, że praktyka naruszyła podstawowe prawo pasażera, tj. prawo do bezpiecznych warunków podróży, również dotychczasową działalność ukaranego podmiotu, tj. to, że było to pierwsze jego naruszenie (okoliczność łagodząca) i że (...) to podmiot od dawna działający na rynku (okoliczność obciążająca), a także możliwości finansowe powoda, który jest podmiotem prawa publicznego, który w 2012 r. przyniósł stratę z działalności.

Wszystkie powyższe elementy jednoznacznie przesądzają, że zaskarżony wyrok był prawidłowy, a zarzuty podniesione w apelacji – niezasadne. W decyzji Prezesa (...) bardzo skrupulatnie zostały wyważone przesłanki nałożenia kary pieniężnej, z którymi Sąd Okręgowy się zgodził, a Sąd Apelacyjny nie znalazł podstaw, aby tę argumentację kwestionować. Wręcz przeciwnie, opisane powyżej okoliczności wskazują, że kara w wysokości 435.835 zł spełni wszystkie funkcje przed nią postawione, tj. prewencji ogólnej i szczególnej, represyjną i wychowawczą.

Mając powyższe na względzie, na podstawie art. 385 k.p.c., Sąd Apelacyjny orzekł jak w punkcie I sentencji.

O kosztach postępowania apelacyjnego i kasacyjnego Sąd Apelacyjny orzekł na podstawie art. 98 w zw. z § 14 ust. 3 pkt 3 w zw. z § 12 ust. 1 pkt 2 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 28 września 2002 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych oraz ponoszenia przez Skarb Państwa kosztów pomocy prawnej udzielonej przez radcę prawnego ustanowionego z urzędu (t.j. Dz.U. z 2013 r., poz. 490 ze zm.) oraz § 10 ust. 4 pkt 2 w zw. z § 14 ust. 2

pkt 3 rozporządzenia Ministra Sprawiedliwości z dnia 22 października 2015 r. w sprawie opłat za czynności radców prawnych (Dz.U. z 2015 r., poz. 1804 ze zm.) – w brzmieniach obowiązujących w datach wniesienia tych środków zaskarżenia.